



BUDAPEST
I N T É Z E T

A KORKEDVEZMÉNYES SZOLGÁLATI NYUGDÍJSZABÁLYOK SZIGORÍTÁSA

Elméleti háttér és alternatívák a nemzetközi gyakorlatban

Készítette: Scharle Ágota és Kocsis Gábor

Budapest, 2011. október 16.

Tartalom

- I. Rövid elméleti áttekintés
- II. A korkedvezményes és a korengedményes nyugdíjazás hatása a nyugdíjrendszer egyensúlyára
- III. Három példa a nyugdíjrendszer méltányos és hatásos szigorítására
 - Az 1997-es magyar nyugdíjreform
 - A 2000-es szlovén nyugdíjreform
 - A holland rokkantnyugdíj reform

I. Rövid elméleti áttekintés¹

Ebben a részben azt tekintjük át röviden, hogy milyen alapon lehet megítélni egy olyan nyugdíjreform méltányosságát² és hatékonyságát, ami a már megítélt nyugdíjakat és az ezekre vonatkozó adózási szabályokat is érinti. A méltányosságot nem jogi szempontból tekintjük, hanem a jóléti közgazdaságtan „közjó” fogalma felől; erősen leegyszerűsítve azt vizsgáljuk, hogy a nyugdíjak adóztatása és ennek változásai mikor és hogyan vezethetnek a közjó (ami itt egy adott társadalom összes tagja jólétének összegét jelenti) növekedéséhez.

A jóléti közgazdaságtan és ezen belül az optimális adózás szakirodalma abból indul ki, hogy az adózásra azért van szükség, hogy legyen miből kifizetni azokat a közjavakat (minimálisan a kormányzást, igazságszolgáltatást, rendfenntartást), amit piaci alapon egyáltalán nem, vagy nem hatékonyan lehetne működtetni. Az adót tehát a közjó előmozdítása érdekében vetik ki, de ezzel egyúttal csökkentik is a közjót: torzítják a piaci szereplők viselkedését,³ lehetőséget adnak a csalásra, ami igazságtalansághoz vezet, és felesleges adminisztrációt gerjesztenek.

A jó adórendszer egyik alapvető kritériuma, hogy ezeket a negatív mellékhatásokat a lehető legkisebbre szorítsa, a másik pedig, hogy az adott társadalom többsége elfogadja, igazságosnak tartsa. Olyan adókat érdemes tehát kivetni, amelyek nem nagyon csökkentik a gazdasági teljesítményt, amelyeket könnyű elfogadtatni (méltányosak és átláthatóak), nehéz megkerülni, és az adóhatóság számára könnyen ellenőrizhető az adóalap. Ezek a kritériumok gyakran nem teljesíthetők egyszerre: erre a legjobb példa, hogy a legkevésbé torzító adó egy mindenkire kirótt, jövedelemtől függetlenül azonos, egyösszegű adó lenne, de nemigen akad olyan társadalom, ahol ezt igazságosnak tartanák.⁴ Más esetben viszont érdemes a méltányosság rovására érvényesíteni a hatékonysági szempontokat: például, bár nem méltányos egy jövedelmet kétszer adóztatni, az áfát és a vagyoadót mégis érdemes bevezetni, mert kicsi a torzító hatásuk, és más adónemekhez képest nehezebb a befizetésüket elkerülni, azaz olcsóbban beszédhetők.

A „mit és hogyan adóztassunk?” kérdésre ezért nincsen mindenre kiterjedő tankönyvi válasz, hanem csak szempontok és a nemzetközi gyakorlatból leszűrhető ajánlások, amik segítenek a helyi adottságok és körülmények alapos felmérése után az ezeknek megfelelő adórendszert kialakítani. Az optimális adózás elméleti irodalma szerint kevés számú adófajtát, és kevéssé differenciált kulcsokat érdemes alkalmazni. Az egyszerűség ugyanis csökkenti a beszedés költségét és megkönnyíti az ellenőrzést, ami pedig az adóelkerülés ellen hat. Egnél több adónem alkalmazásával pedig alacsonyabban tarthatók a marginális adókulcsok, ami javítja az adófizetési hajlandóságot.⁵ Az adóelkerülést és adminisztrációs költségeket is figyelembe vevő újabb modellekben általában az indirekt adók (áfa és jövedéki adók) és a jövedelemadók (szja, járulékok) valamilyen kombinációja az optimális, kiegészülve még a vagyont terhelő adókkal (összefoglalást lásd Elek és Scharle 2008).

Ezek az elvek többnyire olyan elméleti modellekből származnak, amelyekben az embereknek csak munkajövedelme, esetleg tőkejövedelme van, újraelosztásból származó jövedelmeik nincsenek. A transzferjövedelmek adóztatásának megítéléséhez egyrészt el kell dönteni, hogy milyen elméleti jövedelem típushoz hasonlóak (és aszerint alkalmazni az elméletből következő, fenti ajánlásokat),

¹ A szerzők köszönettel tartoznak Simonovits Andrásnak, Tóth Baláznak és Várad Baláznak a háttér tanulmány egy korábbi verziójához fűzött értékes megjegyzéséért.

² Bár vannak olyan szakterületek, ahol a kettő megkülönböztetésének jelentősége van, itt a továbbiakban a méltányos és az igazságos jelzőt szinonimaként használjuk.

³ Az adórendszer torzító hatásai abból fakadnak, hogy az adó- vagy járulékfizetés következtében a gazdasági tevékenységek és tranzakciók a valós gazdasági hasznuknál kisebb hozamot hoznak a gazdasági szereplőknek. Ez eltéríti a szereplők döntéseit, azaz az optimálisnál kisebb lesz a munkakínálat, a munkakereslet, a beruházás vagy a fogyasztás, és emiatt kevesebb lesz a megtermelt javak és szolgáltatások összes mennyisége (az elméleti irodalom összefoglalását lásd például Elek és Scharle 2008).

⁴ Nagy-Britanniában egyszer próbálták ehhez hasonlót bevezetni, de a kormány kénytelen volt megszüntetni a heves társadalmi tiltakozás miatt, és érdemi bevételhez sem jutott, mivel széleskörű civil engedetlenségi mozgalom indult az adó befizetése ellen.

⁵ A marginális adókulcs a plusz egy forint jövedelem (más adóalapra) után fizetendő adó mértéke, az átlagos adókulcs az összes jövedelem után fizetett adó mértéke. A 2010-es, progresszív szja rendszerben például egy 6 millió forintos éves jövedelmű adózó összesen 1,6 millió szja-t fizetett, azaz az átlagos szja kulcsa 28 % körül volt, de jövedelmének utolsó 100 forintjából 40,6 Ft szja-t kellett befizetnie, tehát a marginális adókulcsa 46,6 % volt. A fejlett országok adórendszeréről lásd például OECD (2011c).

másrészt figyelembe kell venni, hogy miben térnek el ettől az elméleti jövedelem típustól. A következő eltéréseket érdemes figyelembe venni:

A transzferjövedelmek, szemben a piaci jövedelmekkel:

- kifejezetten újraelosztási célt szolgálnak, ezért figyelni kell arra, hogy az adózásukban lehetőleg ugyanaz az igazságossági elv érvényesüljön, mint ami a funkciójukat megindokolta.
- nem munkából származnak, így a torzító hatásuk nagyobb (munkakínálati ellenőztönzés)
- többnyire az állam folyósítja azokat, így az adminisztrációs költségek (és az adóelkerülés is) csökkenthetők, ha eleve „adózott” nettó összeget kap a rászoruló.

Végül, a biztosítási elvű ellátások esetében a jövedelemre (legalább részben) az ellátott saját befizetései teremtettek fedezetet.

A nyugdíjak esetében kétféle jövedelem keletkezik.

A befizetett járulék után valamilyen szabály szerint (1) járadékot kap a befizető és a befizetések időszakában a felhalmozódó járulékokon valamilyen (2) eszmei vagy kamathozam is keletkezik. A járadék inkább munka jellegű, a hozam inkább tőke jellegű jövedelem. A hozam, mint tőkejövedelem a megtakarítások utáni kamathoz hasonlóan adóztatható, vagy mentesíthető az adó alól, ha az adott gazdaságban szükség van a megtakarítások ösztönzésére, illetve túl nagy lenne az adó torzító hatása (túl érzékenyen reagálnának rá, azaz nagyon visszafogná a megtakarításokat). A járadék adóztatása kétféleképpen kezelhető (Hetényi 2007).

Az egyik lehetőség, hogy a kötelező állami nyugdíjrendszer tagjaként fizetendő nyugdíjjárulékot biztosítási terméknek tekintjük, amit az adózott jövedelemből vásárolunk meg (tehát az szja-t a járulékot is tartalmazó bruttó bér után fizetjük). Ekkor a járadék adóztatása kétszeres adóztatást jelentene, ami nem méltányos, és nem is szólnak mellette más érvek (mint a vagyoadó esetében). Így működik jelenleg a magyar nyugdíjrendszer.

A másik lehetőség, hogy a nyugdíjjárulék levonását a jövedelemszerzés elhalasztásának tekintjük, ami így nem adózik (például a vállalati házipénztárhoz hasonlóan). Ekkor a járadék adózik, minden más munkajövedelemhez hasonlóan.

A kérdést kissé bonyolítja, hogy a hozam számítása nem minden rendszerben átlátható. A felosztó-kirovó típusú rendszerekben általában nem tartják nyilván részletesen a befizetéseket, és nem is kezelik külön a befizetést annak hozamától. A járadékfizetési időszakban így vagy nem adóztatják a hozamot, vagy valamilyen átalány alapján a járadék összegét csökkentik úgy, hogy az nagyjából megfeleljen az átlagos hozamra fizetendő adó mértékének. A tőkefedezeti rendszerben világosan elkülönül a hozam és a járadék, így adóztatásuk is pontosabban megoldható.⁶

Végül, a nyugdíj adóztatását befolyásolja az is, hogy nem tisztán biztosítási termék, hanem a szociális ellátórendszer része, azaz a (kötelezővé tett) egyéni öngondoskodásra értelmezhető szabályok mellett a jóléti állam általános szolidaritási elvei is alakítják a működését. Ebből következik, hogy a kifizetett járadék az állami rendszerekben többnyire nem pontosan egyenlő a befizetett járulék alapján járó összeggel, hanem a szegényebbek esetében valamivel nagyobb, a gazdagabbak esetében valamivel kisebb. A szolidaritási részt ráadásul többféle forrásból is lehet finanszírozni: a gazdagok járulékbefizetéséből, és/vagy más adóbefizetésekből. Az utóbbi történhet eseti alapon (egy felosztó-kirovó rendszerben, ha épp nincs elég befizetés, akkor a költségvetés pótolja a nyugdíjkassza hiányát), vagy lehet a rendszer része is (az állami alapnyugdíjat a központi költségvetésből finanszírozzák).

A jelenlegi magyar rendszerben a nyugdíjjárulékot a munkavállaló nem vonhatja le az szja alapból, hanem a bruttó bér (sőt, az idén és jövőre még a szuperbruttó) után fizeti a személyi jövedelemadót. Ennek megfelelően a befizetések alapján járó járadék adóztatása közgazdasági alapon nem indokolt. Igazságossági alapon megfontolható, hogy a járadék adóterhet nem viselő járandóság (anj) legyen, amikor is a nyugdíj után nem kell adót fizetni, de az adóalapba beszámít,

⁶ A magyar kötelező magánrendszerben ugyanúgy nem adóztatták volna a hozamot, mint a tőkét és az önkéntes rendszerben is a nominális hozam 10 év után büntetés nélkül kivehető volt.

és így megemeli más jövedelmek adókulcsát. Ennek azonban csak akkor van jelentősége, ha az szja rendszerben marad valamekkora progresszivitás (adójóváírás vagy több kulcs).

II. A korkedvezményes és a korengedményes nyugdíjazás hatása a nyugdíjrendszer egyensúlyára

A Nyugdíjbiztosítási Alap kiadása 2010-ben 2918,3 Mrd forint volt, ebből 2894,9 Mrd forint volt a nyugdíjak folyósítása. A járulékbefizetések ebből csak 2365,6 Mrd forintot fedeztek, a hiányzó befizetéseket (közel 600 Mrd forintot) nagyrészt a központi költségvetés pótolta.

A Nyugdíjbiztosítási Alap éves kiadása a teljes állami költségvetés több, mint 20 %-a. Ezen belül a szolgálati nyugdíjak 90 Mrd forintot, a 62 év alatti, tehát a hatályos öregségi nyugdíjkorhatárnál fiatalabb nyugdíjasok nyugdíja összesen 657 Mrd forintot tett ki 2010-ben. Ez a nyugdíjkiadások 23 %-a, ami jelentős csökkenés az előző évi 29 %-al szemben, és elsősorban az előrehozott öregségi nyugdíjak és a korhatár alatti rokkantsági nyugdíjak csökkenésével függ össze. Ez a javulás részben az idősebb korosztályok javuló iskolázottságának, részben a hozzáférés korábbi szigorításának tudható be.

A jelenlegi szabályok szerint 62 év alatt alapvetően háromféle módon lehet nyugdíjba menni: (1) a megromlott munkavégző képességűek rokkantnyugdíjat kérhetnek, ha megvan a szükséges szolgálati idő; (2) korengedménnyel kérhető az ún. "előrehozott" öregségi nyugdíj a korhatár előtt két évvel, ha megvan a szükséges szolgálati idő;⁷ (3) egyes, egészségre káros vagy veszélyes munkakörökben, szakmákban dolgozók jogosultak korkedvezménnyel nyugdíjba menni.

A 2009-es adatok szerint az átlagos nyugdíjba vonuló kora 55,6 év volt – igaz, ebben benne vannak a rehabilitációs járadékra jogosultak is. Az öregségi és öregségi jellegű nyugdíjba vonulók átlagos életkora 59,7 év volt, a rokkantsági nyugdíjasoké 51,8 év, még az előbbi is messze volt a 62 évnél meghúzott korhatártól. Kétségtelen tehát, hogy minden korábbi szigorítás ellenére sokan mennek korán nyugdíjba és ez jelentősen megterheli a nyugdíjkassza egyenlegét.

A korai nyugdíjba vonulást többféle eszközzel is lehet csökkenteni: a várható megtakarítások nagysága és a kiszámíthatóság és jogbiztonság tiszteletben tartása (vagy az áthágásuk politikai költsége) között átváltás van. Minél gyorsabban és minél nagyobb megtakarítást kíván elérni a kormányzat, annál inkább kell olyan eszközt választania, mely szerzett jogokat sért, vagy korábban hozott megtakarítási és munkavállalási döntéseik miatt nehéz helyzetbe hoz sokakat. A legszigorúbb – elméletileg lehetséges, de politikailag és jogilag is lehetetlen – lépés már megítélt öregségi nyugdíjjogosultságok visszavonása, például egy visszamenőlegesen bevezetett korhatár emeléssel, a legenyhébb pedig a *malus*, azaz a korhatár előtt nyugdíjba menők nyugdíjából levont összeg fokozatos emelése. Az utóbbi azt jelenti, hogy a nyugdíj kérelmezésekor úgy állapítják meg a járadék összegét, hogy az a hiányzó szolgálati idővel arányosan kevesebb legyen a teljes nyugdíjnál.⁸

A szigorúbb lépések a már nyugdíjasokat és a korhatárhoz közel állókat is érintik, míg az enyhe lépések csak az új nyugdíjasokat. Ennek megfelelően az előbbi lépésektől hamarabb és nagyobb összegű megtakarítások, míg az utóbbiaktól később és kisebb összegű megtakarítások várhatók.

További eszköz a nyugdíjak összegének csökkentése: ez egyfelől általában csökkenti a motivációt a korai nyugdíjba vonulásra, másfelől, bár a korai nyugdíjazásra csak lassan hat, azonnali megtakarítást hozhat, különösen, ha nem csak az újonnan belépőkre, hanem a már megállapított nyugdíjakra is érvényesítik. Ezen a téren is lehet gyors, de a jogbiztonságot sértő, illetve lassabb, de azt tiszteletben tartó megtakarításokat elérni. Az egyik véglet a mindenkire kiterjedő csökkentés (például új adó vagy járulékbefizetésével vagy az indexálási szabályok akár visszamenőleges megváltoztatásával) a másik pedig az újonnan belépők nyugdíjának kiszámítására vonatkozó szabályok szigorítása.

⁷ Nők esetében előbb is, ha megvan a 40 év szolgálati idő.

⁸ Egyes rendszerekben ez a levonás végleges, más rendszerekben csak a korhatár eléréséig tart. A levonás mértékét részben aszerint igazítják, hogy a hiányzó befizetés után járó járadékhoz közelítsen, részben aszerint, hogy ösztönözzön a nyugdíjba vonulás elhalasztására.

2010-ben a korhatár alatti rokkantnyugdíjasok létszáma 358 ezer, az előrehozott nyugdíjasoké 196 ezer, míg a munkakörhöz kötött karkedvezményes nyugdíjasoké (fegyveres erők szolgálati nyugdíjával együtt) 62 ezer fő volt. Összesen 616 ezren kaptak valamilyen korhatár alatti nyugdíjat. Az új nyugdíjasok száma 2010-ben 152 ezer fő volt, ebből 25 ezren rokkantsági nyugdíjra, míg 53 ezren saját jogú öregségi vagy karkedvezményes nyugdíjra szereztek jogosultságot és nagy többségük nem töltötte be a 62 évet (erről nincs közvetlen adat, csak abból tudható, hogy a tényleges nyugdíjbavonulási életév átlaga 60 alatt van).⁹ Ebből a karkedvezményes nyugdíjat szerzők létszáma becslésünk szerint 9 ezer fő volt.¹⁰

Nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők száma 2010-ben, ezer fő

korhatár feletti nyugdíjak	1 939
korhatár alatti nyugdíjak:	
karkedvezményes és szolgálati*	62
előrehozott	196
rokkantnyugdíj	358
más rokkantsági ellátás (2011 jan)**	231

Forrás: ONYF statisztikai zsebkönyv 2010. Kiegészítő ellátások nélkül. * rehabilitációs, rokkantsági és baleseti járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai, mezőgazdasági szövetkezeti járadékok. ** A 2011. januári adatok szerint a szolgálati nyugdíjasok száma 42,6 ezer, a karkedvezményes, szolgálati és előrehozott nyugdíjasoké együtt 238,4 ezer fő.

Mint fent már említettük, a korhatár alatti nyugdíjasok ellátása 657 Mrd forintba került, a rokkantsági vagy karkedvezményes nyugdíjba újonnan belépők nyugdíját pedig összesen 35 Mrd forintra becsüljük.

A kormány tervei szerint a 62 évesnél fiatalabb nyugdíjra jogosultak 2012-től a 62 éves korhatár eléréséig jövedelempótló juttatást kapnak, kivéve a fegyveres erők szolgálati nyugdíját, ahol a már nyugdíjazottak esetében megmarad az 57 éves öregségi nyugdíj korhatár. A jövedelempótló juttatás összege a megállapításkor azonos a nyugdíjával, később azonban nem emelkedik és a munkavégzésre is szigorúbb szabályok vonatkoznak. A fegyveresek szolgálati nyugdíját pótló juttatást a nyugdíjhoz hasonlóan indexálják, viszont adózni is kell utána, pontosabban, az szja szabályok szerint csökkentik az összegét.

A szolgálati járandóság adóztatását vélhetően az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében technikailag nem adó alá vonásként oldaná meg a kormány, hanem a nyugdíjfolyósító számítaná ki az adózás utáni nettó összeget, így az ellátottnak nem kell adóbevallást benyújtania. Ez a megoldás indokolt és elvileg nem okoz eltérést a tényleges adóztatáshoz képest, kivéve, ha a szabályozás értelmezése eltér a javaslat szellemétől. Maga az adóztatás azonban azzal jár, hogy a jövőben (például az szja kulcs emelése vagy egy második adókulcs bevezetése esetén) a csökkentés nagyobb lehet, mint amit a nyugdíjakéval egyező indexálás kompenzál, hiszen az utóbbit általában nem igazítják az adórendszer változásához (mivel a nyugdíjakat az nem érinti).

A kormány számítása szerint a szigorítás az első évben összesen 30-50 Mrd forint megtakarítást hozhat, ebből 8-8 Mrd forint a korai nyugdíjak elmaradt indexálásából és a szolgálati nyugdíj kvázi-adóztatásából, 13-35 Mrd forint a rokkantsági ellátások felülvizsgálatából származhat. A jelenlegi kiadásokra vetítve ez azt jelenti, hogy az előrehozott nyugdíjak esetében 3%, a korengedményes nyugdíjak esetében 7%, a rokkantsági nyugdíjak esetében 5-10% körüli megtakarítást céloztak meg.

A kormány számításait az előterjesztésben megadott, illetve az ONYF adatai alapján nem tudjuk teljes mértékben reprodukálni. Ha az MNB előrejelzése szerint 2012-ben és 2013-ban is 3,9% lesz az infláció, és a szuperbruttósítás csak 2013-ban szűnik meg, akkor a szolgálati nyugdíjak megszüntetéséből várt megtakarítás (figyelembe véve, hogy a 2012-ben 57 év feletti nyugdíj megmarad) nagyjából 12 Mrd forint lehet, ami a jövedelempótló juttatás adó alá vonásából származik. Ha a kö-

⁹ A többiek nem saját, hanem hozzátartozói jogon (özvegy, árva) szereztek nyugdíjat: kiegészítő vagy főellátást.

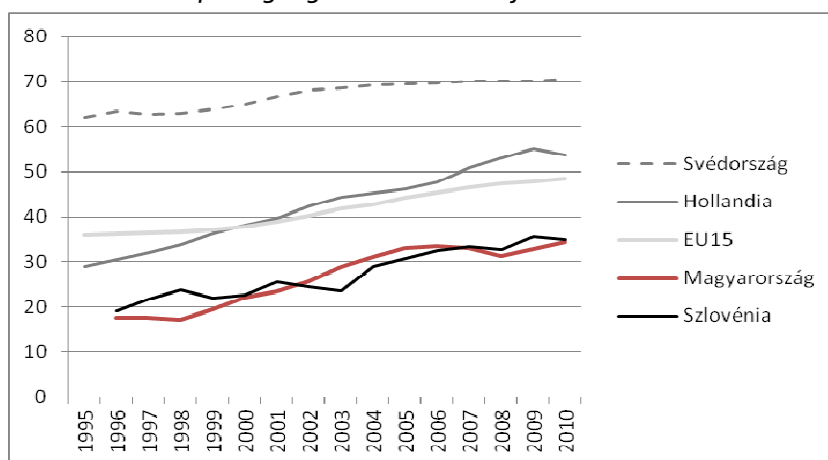
¹⁰ A 2009-es adat alapján becsültük: akkor 8,6 ezren szereztek ilyen jogosultságot és az új öregségi nyugdíjasok száma is a 2010-eshez hasonló volt – feltételeztük, hogy ezen belül a kedvezményes nyugdíjasok aránya nem változott jelentősen. A fenti adatok az ONYF 2010. Évi statisztikai zsebkönyvéből származnak. A kormány-előterjesztésben 2011. januári adatok szerepelnek – azért nem ezeket használtuk, mert az előterjesztésben az új nyugdíjasokra nem közöltek adatokat, és az ONYF sem publikálta még ezeket.

vetkező évben a szuperbruttósítás kivezetésével az effektív szja kulcs 16%-ra csökken, az adóztatásból származó megtakarítás mai áron 9 Mrd forint lesz. Ez a nyugdíjkassza hiányának 1,5 %-a, a teljes nyugdíjkiadás 0,3 %-a.

III. Három példa a nyugdíjrendszer méltányos és hatásos szigorítására

A következőkben három ország – Magyarország, Szlovénia és Hollandia - három reformját mutatjuk be röviden. Mindhárom reform az idősebb munkavállalók aktivitásának növelését célozta, és mindhárom sikeresnek bizonyult valamilyen mértékben. Ha sikermutatóként az 55-64 éves népesség foglalkoztatási rátáját tekintjük, ez egészen a globális válság kezdetéig mindhárom országban valamelyest gyorsabban emelkedett, mint az EU 15 régi tagországának átlaga, és Hollandia esetében már meg is haladta azt.

Az 55-64 éves népesség foglalkoztatási rátája



Forrás: Eurostat on-line adatbázis. [lfsq_ergaed], LFS adatok.

Ezekben a reformokban a szabályok változása általában csak az új belépőkre volt érvényes, ott is néhány éves felkészülési idő után. Kivétel a holland esetben a rokkantsági ellátások átalakítása, ahol a 35 évesnél fiatalabb ellátottak jogosultságát felülvizsgálták, egészségi állapotuk újbóli felmérését követően. A szlovén esetben a szolgálati nyugdíjak változása a már nyugdíjba vonultakat nem érintette.

A nyugdíjkassza egyenlegét az alábbi eszközökkel javították a reformok során: korhatár emelés, kötelező korhatár bevezetése, bonus és malus emelés, helyettesítési ráta csökkentése, nyugdíj összeg kiszámításánál figyelembe vett korábbi keresetek ténylegeshez közelítése (legjobb évek helyett tényleges, vagy hosszabb időszak átlaga), egészségromlás, illetve veszélyes munkahelyek biztosításának külön kezelése, külön, a kockázatokkal arányos járulékfizetéssel, nyugdíjak indexálása a bérek helyett az inflációt vagy a kettő (bér és infláció) kombinációját követi, munkáltatók által fizetett táppénz időtartamának növelése, fiatal rokkantnyugdíjasok jogosultságának felülvizsgálata, egészségromlást és a tartós munkanélküliséget vagy inaktivitást megelőző szolgáltatások fejlesztése, a munkáltatók anyagi ösztönzése a megelőzésre. Ezen eszközök egyike sem jár szerzett jogok sérelmével, és mindegyike alkalmazható nem diszkriminatív módon.

A reformok mindegyikét hosszas előkészítés, hatásszámítások, a szakértőkkel és az érintettek érdekvédelmi szervezeteivel való egyeztetések előzték meg.

1. Az 1997-es magyar nyugdíjreform

A reform főbb lépései

A Magyar Országgyűlés által 1997 nyarán elfogadott reformprogram alapján 1998. január 1-jétől a kötelező nyugdíjrendszer két pilléren alapult: továbbra is megmaradt egy felosztó-kirovó

társadalombiztosítási nyugdíjrendszer, és létrejött egy új – tőkésített – magánnyugdíjrendszer. Az önkéntes nyugdíjpénztárak rendszerét nem érte változtatás. A férfiaknál a nyugdíjazási korhatár 60-ról 61-re (1998-tól) és 62 évre (2000-től) nőtt, míg a nők esetében a korhatár a reform előtti 55 évről minden második évben egy évvel emelkedett, és 2009-re elérte a 62 évet. Ezzel egy időben bevezették a *malust* és a *bonust* (a *malus* a korhatár előtt nyugdíjba menők nyugdíját – elégtelen szolgálati idő esetén – csökkenti, a *bonus* elhalasztott nyugdíjba menést jutalmazza), így jelentősen mérséklődött az aggregált nyugdíjkiadások növekedése, és javult a rendszer biztosításmatematikai korrektsége. Az akkori tervek szerint 2001-től a nettó bérindexet követő indexálást felváltja a svájci index, ami felerészben bér-, felerészben árindexálást jelent; továbbá 2013 után a nyugdíj megállapításakor nem a nettó, hanem a bruttó életpálya-kereseteket fogják figyelembe venni.¹¹

A reform indokai

A reform előtti időszakot még a piacgazdasági átalakulás miatti recesszió jellemezte, a gazdasági növekedés ugyan 1994 után már elindult, de a foglalkoztatás csak 1997 után kezdett emelkedni. A tervgazdaságból örökölt nyugdíjrendszer szerkezetében alapvető hibák voltak: a társadalmi szolidaritás és a társadalombiztosítás majdnem átláthatatlan keverékét alkotta (Augusztinovics et al. 2002). Orbán-Palotai (2005) számításai alapján, ha nem került volna sor a második pillér bevezetésére, a Nyugdíjbiztosítási Alap egyenlege körülbelül 2050-ig a nulla körül alakult volna, ezután viszont a rendszer nagyon hosszú távon még inkább függővé vált volna a pótlólagos finanszírozástól. Többek között az igen jelentős demográfiai deficit miatt a rendszert olyan súlyos belső egyenlőtlenségek feszítették, hogy az hosszú távon finanszírozhatatlan lett volna.¹²

A reform előkészítése

A két kibontakozó reformterv közül az elsőt a Nyugdíjbiztosítási Alap Önkormányzata, a szakszervezetek és független szakértők támogatták (a kötelező állami nyugdíjrendszer két részrendszerből állt volna: azonos összegű alapnyugdíj + járulékarányos munkanyugdíj), a másikat a Pénzügyminisztérium, amelyet később a Munkaügyi Minisztérium is támogatott (kötelező tőkésített magán-nyugdíjpénztári rendszer). A különbség a kötelező rendszerre vonatkozott, senki sem vitatta az önkéntes nyugdíjpénztárak fennmaradását vagy támogatását. Később a két minisztérium 1996 tavaszán közös, a nyugdíjreform előkészítését nagymértékben uraló Pénzügyminisztérium korábbi álláspontjához erősen hasonló nyugdíjreform-tervezetet terjesztett elő (Augusztinovics et al., 2000). Részben mégis megoszlottak a feladatkörök: a Népjóléti Minisztérium felelt az első pillér reformintézkedéseinek kidolgozásáért, míg a Pénzügyminisztérium készítette elő a második pillér bevezetését. 1997. május 28-án végül a parlament elé terjesztették a reformcsomagot, és bár több mint 400 módosító javaslatot tettek az öt törvénytervezethez, ezek közül kevés érintett alapvető kérdéseket. 1997. július 15-én, alig hatheti vita után, a parlament elfogadta – viszonylag csekély többséggel – az öt nyugdíjreform-törvényt, majd 1998. január 1-jétől életbe lépett az új rendszer.

Egyeztetés a reformokról

A fő politikai szereplők - a Pénzügyminisztérium, a Népjóléti Minisztérium, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és a Világbank a reformfolyamat vége felé, bizonyos engedményekre készen úgy döntöttek, párbeszédet folytatnak a folyamat lehetséges ellenzőivel is. A kommunikációt követő két legfontosabb módosítás a következő volt: a vegyes rendszerbe való átlépés felső korhatárának eltörlése, valamint a magánpénztárakba fizetendő járulék lecsökkentése a bruttó bér 10 %-áról 8 %-ra (6, illetve 7 % az első két évben), az állami felosztó-kirovó pillér visszaszorítását mintegy egynegyedre mérsékelve [Palacios-Rocha (1997)]. További engedmény volt az indexálás¹³ átalakításának elhalasztása 2001-ig, sőt, az új nyugdíjformulának és a nyugdíj megadóztatásának bevezetését egészen 2013-ig halasztották. Továbbá, a rokkantsági nyugdíjak rendszerének

¹¹ Ez inkább csak az áttekinthetőséget szolgálja, biztosításmatematikai szempontból annyi a jelentősége, hogy ha a jogszerző idő alatt jelentősen változik az adórendszer, az egyes évjáratoknak kisebb mértékben kedvezőbb, vagy rosszabb járadékot biztosít.

¹² A reform által elért egyenlegjavulást későbbi intézkedések erodálták, erről lásd az eredmények részt.

¹³ Ez a már folyósított nyugdíjak indexálására, azaz arra vonatkozott, hogy a szokásos éves emelés az infláció, az átlagbér, vagy a kettő kombinációja alapján történjen.

tervezett reformját egy évvel elhalasztották, ezáltal gyakorlatilag kizárva azt az általános reformcsomagból [Pénzügyminisztérium (1997) idézi Müller (2000)].

A reformerek 1996 májusában elhatározták, hogy „rendszeres megbeszéléseket kell kezdeményezni az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzattal, az érdekvédelmi szervezetekkel és a civil társadalommal” [Népjóléti Minisztérium–Pénzügyminisztérium (1996) idézi Müller (2000)]. Eleinte ugyan vonakodott a kormány a közvélemény informálásától és bevonásától, 1996 végén és 1997 elején a nyugdíjreform-munkacsoport tagjai végül mégis csak tartottak megbeszéléseket, például az MSZOSZ-szel és a Szakszervezetek Együttműködési Fórumával (SZE), a munkáltatók képviselőivel, a Nyugdíjasok Országos Szövetségével, a Nagycsaládosok Országos Egyesületével, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzattal, a Magyar Szociálpolitikai Társasággal és a reformot ellenző, kiemelkedő kutatókkal [Orenstein (1998) 34. o.]. Kiemelkedő a szakszervezetek szerepe, akik elleneztek minden átfogó reformot mindaddig, amíg az Érdekegyeztető Tanács beleegyezését megnyerendő, a kormány bele nem ment a tervezet néhány átmeneti módosításába. További szereplőként merülnek fel az önkéntes nyugdíjpénztárak, kiket saját szövetségük és - a Pénzügyminisztérium reformtevékenységében 1995 közepétől részt vevő - Állami Pénztárfelügyelet képviselt politikailag.

A nyugdíjasok szervezetei nem bírtak komoly befolyásoló erővel, továbbá úgy tűnik a kormánynak sikerült megnyugtatnia és biztosítania őket arról, hogy a tervezett reform nem érinti őket: „... a szerzett jogok nem sérülhetnek az átmenet során” [Népjóléti Min. - Pénzügymin. (1996): 8].

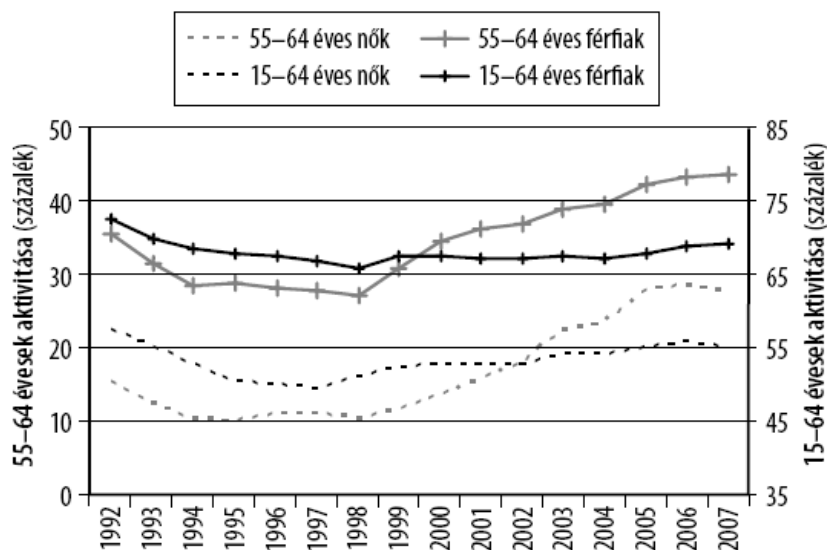
A közvélemény nem ellenezte a reformot. A Tárki által a nyugdíjreform-munkacsoport kérésére végzett közvélemény-kutatás szerint a vegyes rendszert láthatóan előnyösebbnek tartotta a megkérdezettek többsége (56,5 %); míg 21,4 százalék az állami rendszert és 18,5 százalék a tisztán piaci rendszert gondolta jobbnak [Tárki (1996) 52. o.]. A piaci rendszert erősebben támogatták a 40 évesnél fiatalabbak, míg a vegyes rendszert a mezőgazdasági munkások kivételével minden iskolai végzettségű, szakmai és korcsoportban erős többség támogatta.

A reform hatása

Gál et al. (2001) becslése szerint a nyugdíjreform jelentősen csökkentette a rendszerben eredetileg meglévő jelentős egyensúlytalanságot és javította a fenntarthatóságát. Mintegy háromnegyedével csökkent a jövőben megszülető nemzedékekre háruló nettó veszteség, ugyanakkor a rendszer továbbra sem került teljesen egyensúlyba.

A nyugdíj előtti korcsoportok gazdasági aktivitása a teljes munkaképes korú népességénél lényegesen gyorsabban nőtt 1998 után (lásd az alábbi ábrát). A férfiak esetében tíz év alatt 27-ről 44 %-ra, a nők esetében 10-ről 28 %-ra nőtt az 55-64 éves népességben belül az aktívak (dolgozók vagy munkát keresők) aránya. Ebben az idősebb népesség fokozatosan javuló iskolázottsága és egészségi állapota is szerepet játszott, de önmagában ez nem lett volna elegendő a megfigyelt erőteljes növekedéshez.

A 15-64 éves és az idősebb népesség aktivitása 1992-2007



Forrás: Scharle (2008), 83. oldal. KSH Munkaerőfelmérés (1998 előtt régi súlyozású adatok, a többi 2006-ban publikált újrasúlyozott) alapján

A nyugdíjkorhatár emelésének következményeképp 1998-tól folyamatos csökkenésnek indult a nyugdíjasok aránya az egyes kor és végzettség szerinti csoportokon belül. Kátay ed. (2009) szerint a nyugdíjasok arányának csökkenése 1997 és 2007 között a férfiak aktivitási rátáját mintegy másfél, míg a nők esetében közel 3 százalékponttal emelte meg.

A nyugdíjassza egyenlegét a reform után sem sikerült stabilizálni, ennek azonban elsősorban politikai okai voltak. Orban-Palotai (2006) számításai szerint a nyugdíjrendszerben rejlő hosszú távú nettó implicit kötelezettségek (a mostani járulékfizetők számára majdan fizetendő nyugdíj) eléri a GDP 240 százalékát, ami közel négyszerese az 1997-98-as nyugdíjreform utáni értéknek. A romlást elsősorban a reform óta bevezetett és 2009-ben megszüntetett 13. havi nyugdíjnak és a sorozatos nyugdíjjárulék csökkentéseknek tulajdonították.

Az 1999-es szlovén nyugdíjreform

A reform főbb lépései

Az 1991-ben önállóvá váló Szlovénia első nyugdíjtörvényét 1992-ben vezették be, ami még nem sokban különbözött a jugoszláv szabályozástól, de fontos változásként elsőként ekkor vezették be jogosultsági feltételként a kötelező korhatárt is (addig csak a szolgálati idő alapján lehetett nyugdíjat igényelni). Az 1992-es szabályozás 1998-ig fokozatosan emelte a minimális korhatárt férfiaknál 55,5-ről 58 évre, a nőknél 50,5-ről 53-ra (Novak 2004).

Az 1999-es új rendszer tovább emelte a teljes nyugdíjhoz szükséges korhatárt, de lehetővé tette a korábbi nyugdíjba vonulást is, a nyugdíjösszeg arányos csökkentése és hosszabb szolgálati idő mellett. A korhatár fokozatosan emelkedik, férfiak esetében 63 (2009-ig), a nőknél 61 évre (2014-ig). A helyettesítési ráta is jelentősen csökkent, egyrészt azzal, hogy 40 éves szolgálati idő esetén a korábbi bér 85 %-áról 72,5 %-ra csökkent a nyugdíj összege, másrészt azzal, hogy a korábbi legjobb 10 év helyett a legjobb 18 év bérét veszik figyelembe. Ugyanakkor a nyugdíjazásukat elhalasztók a halasztással arányos bonusra jogosultak (Stanovnik 2002).

Az 1992-es és 1999-es nyugdíjrendszerben előírt korhatár szabályok

	Férfiak		Nők	
	1992	1999	1992	1999
Teljes összegű öregségi nyugdíj				
20 év szolgálati idővel	63	63	58	61
Csökkentett összegű öregségi nyugdíj				
15 év szolgálati idővel	65	65	55	63
40 (nőknél:35*) év szolgálati idővel	58	58	53	58

Forrás: Stanovnik (2002: 32-33. old.) A szolgálati idő a tényleges járulékfizetési időszakot, a vásárolt jogszerző időt és méltányossági alapon (például világháborús partizánoknak) adott jogszerző időt is tartalmazza. *A nők esetében a korábbi nyugdíjba vonuláshoz szükséges minimum szolgálati idő is fokozatosan, évente három hónappal emelkedik az 1992-ben érvényes 35 évről 38 évre (OECD 2011a).

Az 1992-es rendszerben a különlegesen nehéz, egészségre káros, vagy egy bizonyos idő után szakszerűen nem végezhető munkát folytatók (bányászok, rendőrök, katonaság, művészek stb.) gyorsított jogszerzésre és alacsonyabb nyugdíjkorhatárra voltak jogosultak. Ez előbbi kedvezmény 2001. január 1-től megszűnt. Kivételt képeznek a 2000. december 31-ig arra jogosult munkakörben dolgozók, akik emellett férfiaknál 25, nőknél 23 év szolgálati idővel rendelkeznek. A jogosultságtól elesők ezen túl kötelezően tagokká váltak a külön hozzájárulásokon alapuló kiegészítő nyugdíjbiztosítási rendszerben, amely az állami nyugdíjalap kezelésében, de azon belül külön kasszával működik. A rendszer tagjai két típusú szakmai öregségi nyugdíjra lehetnek jogosultak: (1) szakmai nyugdíj, ami havi összegekben kerül kifizetésre a felosztó-kirovó (első pillér) rendszer öregségi nyugdíj korhatárának eléréseig; vagy (2) havonta folyósított csökkentett szakmai nyugdíj az 58 év eléréstől.

A reform indokai

A szlovén kormány által kezdeményezett nyugdíjreformot a más fejlett országban is tapasztalható demográfiai és munkaerőpiaci trendek, az elöregedő társadalom, a fiatalok munkaerő-piacra lépésének kitolódása, illetve a korai nyugdíjba vonulás terjedése motiválták.

A nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát több tényező is bizonytalanná tette: (1) a szlovén lakosság folyamatos elöregedése: míg a várható élettartam növekszik, a természetes szaporodás csökkenő tendenciát mutat; (2) az igen liberális jogosultsági feltételeknek köszönhetően egyre több nyugdíjast kellett az egyre kevesebb járulékfizető egyénnek eltartania; és (3) 1996-tól kezdődően a foglalkoztatás növelésének érdekében csökkentették a munkaadó járulékfizetési kötelezettségét, aminek következtében tovább csökkentek a nyugdíjassza bevételei.

Bár 1992 után a nyugdíjkiadások a GDP 14%-a körül stabilizálódtak, a kiadások 1996-ig folyamatosan nőttek, amit a járulékok többszöri emelése ellensúlyozott. A bérekre vetítve a nyugdíj-járulékok az 1989-es 22.55 százalékról 31 százalékára növekedtek 1995-ig. Míg 1990-ben 2,3 járulékfizető jutott egy nyugdíjasra, 1996-ban már csak 1,65. 1996-ban a kormány úgy döntött, hogy csökkenti foglalkoztatói hozzájárulás mértékét a bruttó bér 15.5%-áról 8.85 %-ra, annak reményében, hogy ezzel növeli az ország versenyképességét és megelőzheti a munkaerőigényes iparágak visszaesését (Stanovnik 2002).

A reform előkészítése

Az első, óvatos 1992-es reformot követően években csak kisebb változtatások történtek. Így 1994 szeptemberében, a munkaügyi és szociális tárca és a makroelemzési és fejlesztési intézet (Institute for Macroeconomic Analyses and Development (IMAD)) közös, a Világbank által finanszírozandó projektet nyújtott be „Reform of the Pension and Disability Insurance System” címmel. A Valutaalap és a Világbank 1995 októberében Szlovéniába utazó csapata jelentésben foglalta össze az addigi nyugdíjrendszerrel szembeni kritikáikat és javaslatukat. A szakértők vizsgálatai szerint átfogóbb,

radikális változtatásra: az egy pillérű nyugdíjrendszer parametrikus reformjára¹⁴ és egy többpillérű rendszer kialakítására volt szükség. A jelentés publikálása után a szlovén kormány megkezdte tárgyalásait a társadalombiztosítási rendszer szakértőivel az IMF jelentésről és a további reformról szóló Fehér Könyv (*White Paper*) tervezetéről (1995. november). Ez utóbbit 1995 júniusában publikálták, egy Ljubljánban tartott nemzetközi nyugdíjreform konferenciát követően.

A reform véghezvitelét megkönnyítette, hogy 1996 januárjától a kormánykoalíciót már csak a kereszténydemokrata és szabaddemokrata pártok alkották, a szociáldemokraták ligája nélkül. Ez utóbbi - a munkaügyi tárca irányításában korábban vezető szereppel bíró - párt erőteljesen ellenezte a szociális reformokat, így amikor a többség megszavazta a nyugdíjasokat kedvezőtlenül érintő intézkedéseket, a liga a koalíció elhagyása mellett döntött. A munkaügyi tárcát a liberális demokráta kapták meg, így a reformfolyamat új lendületet vett. A nyugdíjreform tervezetét („*Starting Points*”) 1996 júliusára elkészítő csapatot főként a munkaügyi tárca, a nyugdíjfolyósító (IPDI) tagjai és elméleti szakemberek (az állami egyetem jogi karáról, a közgazdasági kutatóintézetből, és a privatizációs szervezettől) alkották.

Ezzel párhuzamosan adminisztrációs előkészületek folytak a reform külföldi segítséggel Phare programon keresztüli megvalósítására. Az 1996-os választások nem hoztak tiszta többséget, így a Liberal Democrats (LDS) vezette koalíció tagjai voltak még Peoples's Party (SLS) és a Pensioners' Party (Desus). A Fehér Könyv végső változatát főként ugyanazok írták, mint az első tervezetet. A Könyv ugyan a tervezettnél egy hónappal később (1997. novemberében) jelent meg, - elszalasztva az alkalmat, hogy a nyugdíjreformokról tartott nemzetközi konferencián debütáljon Ljubljánban, - de így is nagy figyelmet keltett (Stanovnik 2002).

Egyeztetés a reformokról

A szakszervezetek a munkacsoporttal való tárgyalásokban nem voltak kooperatívak, inkább nyilvános fórumokon adtak hangot véleményüknek: számos demonstrációt szerveztek, szlogenjük „az időskori nyugdíj nem lehet a gazdagok privilégiuma” volt. Erősen ellenezték a nyugdíjkorhatár 65 évre való felemelését, a nemekre vonatkozó szabályok egységesítését, és a kötelező második pillért. A szakszervezetek nyomására végül a szaktárca fel is hagyott a második pillér szorgalmazásával. 1999 áprilisában a munkaügyi tárca és a dolgozói és munkáltatói szakszervezetek közreműködésével elfogadtak két társadalmi megállapodást, amelyekben rögzítették az első pillér alapparamétereit, az átmeneti időszak hosszát, a későbbi nyugdíjba vonulásért adható *bonus* és a korábbival járó *malus* mértékét. Ennek eredményeként csökkent az eredetileg 65 évre tervezett korhatár 63, illetve nőknél 61 évre. A második pillér kérdése végül 1999 decemberében oldódott meg, a kötelező helyett egy adókedvezményekkel járó önkéntes harmadik (vagy másik) pillér bevezetésével.

Habár a kötelező tőkefedezeti pillér bevezetése végig komoly megfontolás alatt állt, a szakszervezetek és a Pénzügyminisztérium ellenkezése meghiúsította annak bevezetését.

Míg Lengyelországon a társadalombiztosítással foglalkozó közgazdászok a kötelező második pillért egyértelműen támogatták, Szlovénia esetében ezt (Magyarországhoz hasonlóan) sok kritika érte és a szakmabeliek többsége fenntartásokkal kezelte.¹⁵

A reform ideje alatt folyamatosan tartottak közvélemény-kutatásokat. Ezekben a válaszadók 70%-a fejezte ki támogatását a reformmal kapcsolatban, ugyanakkor csupán 10 százalékuk vallotta, hogy átlátja a rendszer működését. Később, ahogy egyre inkább tudomást szereztek az emberek az őket érintő változásokról, úgy csökkent a reform támogatottsága (Stanovnik 2002).

Eredmények

A reform első kisebb eredménye már az átlagos nyugdíjba vonulási életkor növekedésén keresztül érzékelhető volt, de a kiadások nem csökkentek látványosan, amit egy párhuzamosan hozott másik intézkedés (a 70 év feletti nyugdíjának növelése) okozott.

¹⁴ A parametrikus reform annyit jelent, hogy a rendszer típusa (felosztó-kirovó vagy fedezeti) nem változik, csak az ún paraméterek, azaz a járulékok mértéke, a helyettesítési ráta, a szükséges szolgálati idő, vagy a korhatár.

¹⁵ Magyarországon a befolyásos közgazdászok többsége (Bauer, Bokros, Kornai támogatta a reformot, de a második pillért a meghatározó nyugdíjszakértők erősen bírálták (Augusztinovits, Martos, Réti, Simonovits).

A parametrikus változtatások jelentősen szigorították a jogosultsági feltételeket és csökkentették a járadékok mértékét, továbbá növelték a rendszer újraelosztó hatását (a szegényebbek javára). A reform sikere leginkább az önkéntes kiegészítő nyugdíjséma sikerességén múlik majd. Ez utóbbi pedig attól függ, hogy az elkövetkezendő kollektív szerződésekből vajon milyen mértékben lesznek hajlandók a munkáltatók hozzájárulni a másik pillérhez (Stanovnik 2002).

A szigorítás mértéke valószínűleg nem volt elegendő, legalábbis erre utal, hogy 2010 végén újabb intézkedéseket hoztak a nyugdíjassza megerősítése érdekében. A korhatárt 65 évre emelték, férfiak és nők számára egységesen, növelték mind a *malus*, mind a *bonus* mértékét, és a korábbi 18-ról 27 évre emelték a nyugdíjösszeg számításánál figyelembe vett időszakot. Az indexálást pedig a reálbérek mellett részben az inflációtól tették függővé. Ugyanakkor a munkára való ösztönzés erősítése érdekében csökkentették az idősebb munkavállalók után fizetendő nyugdíjjáruék mértékét, és javították a nyugdíj melletti munkavállalás feltételeit (Cebular 2010 és OECD 2011b).

A holland nyugdíjreform

A reform főbb lépései

Az első reformok a nyolcvanas évek közepén kezdődtek a táppénz szabályozásának szigorításával. Első lépésként 1985-ben az összes keresetpótló járadék az addigi 80% helyett a kereset 70%-ára csökkent, majd 1992-ben differenciálták az addig egységes járulékokat úgy, hogy a magas hiányzási arányú ágazatok motiválva legyenek a táppénzkérelmek csökkentésére. 1994-ben egy jelentős módosítás a munkaadókat arra kötelezte, hogy a hiányzás első hat hetében ők fizessék a beteg munkavállaló bérét (azaz a táppénzhez hasonlóan annak 70%-át), amit 1996-tól egy évre, majd 2005-től két évre emeltek. 2002-ben a 'Gatekeeper Act' további, a tartós távollét megelőzését segítő lépéseket írt elő (korai konzultáció az egészségügyi és biztosítási szolgálattal, vissza-illeszkedési terv készítése).

A rokkantsági ellátások átalakításának első lépése is 1985-re tehető, amikor a táppénzhez hasonlóan a rokkantsági nyugdíjak összegét is a korábbi kereset 70 %-ára csökkentették. A legfontosabb változás azonban az 1987-es rendelet volt, amely megszüntette a részlegesen rokkant munkavállalók teljes kompenzációját és előírta a 18 és 35 év közöttiek számára nyújtott rokkantsági ellátások felülvizsgálatát, ami az esetek felében a járadék csökkentését vagy teljes elvesztését eredményezte. 1992-től egyszeri, majd a fizetendő bér húsz százalékát fedező támogatásban részesültek azok a munkaadók, akik megváltozott munkaképességű dolgozókat foglalkoztattak legalább egy éven át, és bírságot kaptak azok a munkáltatók, akik felmondtak a rokkant státuszúaknak. Végül a bírság jelentős népszerűtlensége és adminisztrációs nehézségei miatt 1995-ben ez utóbbi rendelkezést megszüntették. A rokkantsági ellátásban részesülők számának csökkentése érdekében 1993-ban szigorították a rokkantság meghatározását, és formalizálták az igénylési folyamatot, hogy kevesebb tere legyen a szubjektív megítélésnek. Végül, 1998-tól amerikai mintára bevezették a gyakorlattal arányos (*experience rated*) járulékfizetést: a munkaadói járulékok arányos a megrokkánás adott ágazatra jellemző kockázatával, ami a munkaadókat a megelőzésre, a jobb munkakörülmények megteremtésére ösztönzi.

A reform okai

Az idős munkavállalók foglalkoztatási rátája az 1980-as években jelentősen, az évtized végére 29 %-ra csökkent, ami a belga után a második legalacsonyabb volt Nyugat-Európában (az EU 15 átlaga 36 % volt, Eurostat, 1992. évi adatok). A visszaesés magyarázata a holland munkapiac évtizedes problémájával függ össze: az 1970-es és 1980-as években más fejlett országokhoz hasonlóan nagyon gyors ütemben épültek le a hagyományos iparágak, mint a textilipar, vagy hajógyártás, és ennek nyomán a 30-as évek világválságához hasonló ütemben nőtt a munkanélküliség. A munkapiacra azonban más országokénál is mélyebb válság alakult ki, mivel a holland politikai elit egészen 1982-ig nem tudott egyezsége jutni a kezelés mikéntjéről (Hoogenboom 2011).

A munkanélküliség tüneti kezeléseként a munkaadók az 1980-as években egyre gyakrabban alkalmazták a leszázalékolást az elbocsátás, munkanélküliség alternatívájaként. Így a jóléti ellátások átalakítását övező viták egyik legfőbb témája a rokkantsági járadékot igénylők – más járadékot

igénylőkhöz viszonyítva is és az EU-s viszonylatban is – nagy aránya és az ezzel járó jelentős költségek csökkentése volt (Van Oorschot 2010).

A reform előkészítése

A rokkantsági ellátások megreformálására való törekvések már több mint húsz éve elkezdődtek. Az 1970-es évek végétől az 1980-as évek elejéig a holland rendszer különbséget tett a rövid távon (táppénzesek) és a hosszú távon munkaképtelenek (rokkantnyugdíjasok) között. A táppénzt maximum egy évig folyósították (2004-től két évig), majd akinek nem javult az egészségi állapota, azt átsorolták a rokkantak csoportjába.

Az 1994-es választási kampányban a kereszténydemokraták (CDA) meggondolatlanul azt sugalmazták, hogy a költségvetési helyzet elkerülhetetlenné teszi az ellátások szűkítését, beleértve az öregségi járadékokat (Metze 1995). Válaszul az idősebb népesség, fő szavazóbázisuk fontos magja, elpártolt tőlük a két újonnan alakult, az idősek érdekét szem előtt tartó párt javára. A szociáldemokratákat szintén megbüntették a rokkantsági járadékok szintjének és időtartamának csökkentéséért, így a szocialista Labour (PvdA) alakíthatott kormányt két liberális párttal együtt alkotott koalícióval. A pártok többsége az 1994-es tapasztalatok után kivette politikai programjából a jóléti szolgáltatások szigorításának kérdését.

Egyeztetések a reformról

A szociális rendszert érintő reformok körüli vitákat követően 1997 végén egyezség jött létre a társadalmi partnerek és a kormány között. A kormány vállalta, hogy megtartja az állami nyugdíjat, mint alapvető juttatást és a foglalkoztatás növelésén keresztül törekszik a rendszer fenntarthatóságát javítani. Ígéretet tett rá, hogy nem változtat a kiegészítő nyugdíjak finanszírozásán, sem az ágazati nyugdíjalapok kötelező kiterjesztésén. Cserébe a társadalmi partnerek megígérték, hogy támogatják a kiegészítő nyugdíjprogramok modernizálását és a korai nyugdíjazást lehetővé tevő egyezmény megszüntetését. A megegyezésben a kormány lemondott a nyugdíjösszeg számításának szigorításáról (ami szerint a nyugdíjazás előtti utolsó bér helyett az átlagfizetésen alapulna), a társadalmi partnerek pedig megőrizhették önállóságukat a kiegészítő nyugdíjak területén. Míg ez utóbbi a munkaadóknak volt fontos, a szakszervezetek a kormány a nyugdíj alapjövédelmi funkciójának megtartására tett ígéretét tekintették a legjelentősebb eredménynek. A kiegészítő nyugdíjak finanszírozásának megváltoztatása, illetve a szektorok szerinti nyugdíjalapok kötelező kiterjesztésének felfüggesztése erős fenyegetést jelentett, és megakadályozta, hogy a szakszervezeteket közös stratégiát tudjanak kialakítani a reform tervekkel szemben – ami kétségkívül felgyorsította az egyeztetéseket és a reform végigvitelét.

Az 1980-as években az egymást követő kormányok egyaránt a gyorsan változó munkapiaci helyzethez jobban alkalmazkodó társadalombiztosítási rendszer kialakítására törekedtek (OECD 2007). Ezek a törekvések 1987-ben tetőztek, a rendszer teljes átszabásával, ami ugyan sikerrel csökkentette a társadalombiztosításra fordított kiadásokat, de a járadékra jogosultak aránya továbbra is növekedett. A kormány figyelme így (a jövedelem pótlás, a megelőzés és a reintegráció mellett) a munkavállalók aktiválása felé fordult. Ez pedig az összes érintett együttműködését igényelte: munkaadók és azok szervezetei, munkavállalók és szakszervezeteik, járadékigénylők és a folyósító szervek. A cél az volt, hogy minden érintett érdekeltté váljon a társadalombiztosítási járadékok igénylésének csökkenésében. Az újabb reform eredményeként az ágazati szakszervezetek és a rokkantság felmérését és rehabilitációs szolgáltatásokat nyújtó 'Joint Medical Service' szerepe megszűnt, és 1999-től az addigi 26 ágazati biztosító társaság szerepét fokozatosan egyetlen országos ügynökség vette át.

A reform eredménye

Az intézkedések hatására a munkaadók nagyobb figyelmet fordítottak a betegség miatti hiányzások nyomon követésére. A betegség és rokkantság miatti távollét egyaránt csökkenő tendenciát mutat a kétezres évektől kezdődően: 1980 és 2007 között a betegség miatti hiányzás 10%-ról 4%-ra csökkent (OECD 2007). A rokkantsági reformok szintén sikeresnek bizonyultak: a rokkantsági rendszerbe beáramlók száma 2000 és 2006 között ötödére csökkent; a megrokkánás kockázata pedig a harmadára esett vissza. A különböző reformintézkedések hatása mára számszerűsíthető: a 'GatekeeperAct', a munkaadó által fizetett táppénzes időszak két évre növelése

és a rokkantságot felmérő eljárások szigorítása összesen 61%-kal csökkentette a járadékfizetést. Az 1990-es években bevezetett új szabályozás hatására nőtt azok aránya, akik résztámogatást kapnak, tehát nem esnek ki végleg a munkaerőpiacról, valamint a szigorítások és a rendszeres orvosi felülvizsgálatok hatására csökkent az újonnan leszázalékoltak száma.

A reintegrációs program ugyanakkor nagy holtteher veszteséggel működik, vagyis azokat gyakrabban éri el, akik eleve kedvezőbb helyzetben vannak. A magasabb iskolai végzettségű, hosszabb ideje egy munkahelyen dolgozó és nagyobb, pénzügyileg egészséges vállalatoknál alkalmazott, gyakran a családfő szerepét betöltő megváltozott munkaképességű dolgozók nagyobb arányban részesülnek a program által nyújtott támogatásokból, ezért a program nem ért el jelentős javulást a reintegráció területén.

Evvel együtt, a Holland gazdaságban 1983 és 2000 között a munkahelyek száma messze az EU-s átlag fölötti, 2%-os éves növekedést mutatott (Bart van Riel et al. 2002) és az 55-64 éves népesség foglalkoztatási rátája (a korábbi sereghajtó helyéről) az évezred végére az EU 15 átlaga fölé került.

Hivatkozások

- Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után - Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000.
- Augusztinovics Mária, Gál Róbert Iván, Máté Levente, Matits Ágnes, Simonovits András, Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. június (473–517. o.)
- Čebular, Alenka (2010): Pension System Reform: Secure old age for all generations, [Sinfo 2010 október](http://www.slovenia.si/en/slovenia/society/social-care/pension-system-reform/)
- Elek P. és Scharle Á. (2008): Optimális adózáselméletek és az empirikus mérés lehetőségei, Pénzügyi Szemle 53(3), 449-458 o.
- EU Commission (2007): Taxation trends in the EU 2007 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2007.pdf
- Fultz, Elaine (szerk.) (2002). Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2. Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia. Tine Stanovnik - The Political Economy of Pension Reform in Slovenia.
- Gál Róbert Iván, Simonovits András, Tarcali Géza: Korosztályi elszámolás a magyar nyugdíjrendszerben. Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. április (291–306. o.)
- Hetényi István (2007): Az adózás és a társadalmi jövedelmek összefüggéseinek alapkérdéseiről, kézirat, 2007 október.
- Hoogeboom, Marcel (2011). The Netherlands: Two tiers for all, megjelent: Clasen és Clegg (2011) (szerk.): Regulatiing the risk of unemployment, Oxford University Press.
- Kátay Gábor (szerk.): Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon. 2009. április., MNB-Tanulmányok 79.
- Katharina Müller: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana - Összehasonlító megközelítés. megjelent: Augusztinovics Mária (szerk.) Körkép reform után - Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000.
- Metze, Marcel (1995). De Stranding, Nijmegen
- MNB (2011): Jelentés az infláció alakulásáról 2011. szeptember
- Népjóléti Minisztérium – Pénzügyminisztérium (1996): Proposal for a Compositely Financed Pension System and Conditions of the Introduction of System. A kormány által 1996. május 6-án megvitattott és a további munkák alapjául elfogadott jelentés. Kézirat, Budapest.
- Novak, Ales: Pension System Reform in Slovenia. Europe-Asia Studies, Vol. 56, No. 2 (Mar., 2004), pp. 279-292.
- OECD (2007). Sicknes and Disability Schemes in the Netherlands. Country memo as a background paper for the OECD Disability Review
- OECD (2011a) Slovenia: Pension system in 2008, megjelent: Pensions at a glance 2011 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/8111011ec073.pdf?expires=1317500439&id=id&accname=guest&checksum=9D273DAE77A418C4DD7F9FC61EFB6269>
- OECD (2011b) Economic survey of Slovenia http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_34327_47068236_1_1_1_1,00.html

OECD (2011c) Taxing wages

http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2649_34533_44993442_1_1_1_1,00.html

Orbán Gábor, Palotai Dániel: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. 2005. december., MNB-Tanulmányok 40.

Orenstein, M. (1998): Political and Institutional Impacts on Pension Reform in the Transition Countries. Kézirat, Syracuse, New York.

Palacios, R.–Rocha, R. (1997): The Hungarian Pension System in Transition. Megjelent: Bokros Lajos–Dethier, J.-J. (szerk.): Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary. World Bank, Washington, D. C.

Scharle Ágota (2008): Korai nyugdíjba vonulás, megjelent: Nagy Gyula (szerk) Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI, 81-103.o.

Tárki (1996): Changes of Attitudes to Pensions and to the Pension Reform. Report No. 1/5 for the Ministry of Finance, kézirat, Budapest.

van Oorschot, Wim: Disability Benefit Reforms in the Netherlands 1980–2006, Retrenchment and reconstruction, megjelent: Kautto, Mikko és Jarna Bach-Othman (szerk.). (2010). Disability and employment - lessons from reforms.

van Riel, Bart, Anton Hemerijck, és Jelle Visser. (2002). Is there a Dutch way to pension reform?